



C/2024/3382

31.5.2024

Avis du Comité économique et social européen

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 261/2004, (CE) n° 1107/2006, (UE) n° 1177/2010, (UE) n° 181/2011 et (UE) 2021/782 en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union

[COM(2023) 753 final — 2023/0437 (COD)]

et

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux

[COM(2023) 752 final — 2023/0436 (COD)]

(C/2024/3382)

Rapporteure: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 29.1.2024 et 1.2.2024 Parlement européen, 8.2.2024
Base juridique	Article 91, paragraphe 1, article 100, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	28.2.2024
Adoption en session plénière	20.3.2024
Session plénière n°	586
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	212/1/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient la nouvelle réglementation que la Commission propose, dont l'objectif est d'améliorer les droits et l'information des voyageurs. Les différents volets de cette nouvelle réglementation (voyages à forfait, droits des passagers et déplacements multimodaux) doivent être considérés comme complémentaires les uns des autres.

1.2. Le CESE est d'avis que des règles adéquates et efficaces auront non seulement pour effet d'améliorer la situation des passagers, mais aussi de renforcer les acteurs européens de ce secteur, en renforçant leur compétitivité.

1.3. Le CESE se dit préoccupé par la grande méconnaissance, de la part des citoyens, des droits qui sont les leurs et des entraves à leur exercice. Dès lors, il considère que l'information constitue le levier le plus utile et le plus efficace pour que les passagers prennent connaissance de ces droits et puissent les exercer en cas de violation de ceux-ci. Par conséquent, le CESE recommande à la Commission de faire en sorte que les prestataires de services touristiques fournissent des informations complètes et de qualité, qui soient accessibles et mises personnellement à disposition des voyageurs, même s'il peut exister d'autres canaux de transmission, comme le numérique.

1.4. Le CESE demande à la Commission de s'efforcer d'améliorer les informations auxquelles les passagers ont accès avant l'achat de leur voyage et surtout en cas d'interruption de celui-ci, et de veiller à ce qu'elles soient compréhensibles pour tous les usagers. Le CESE suggère d'en élargir la diffusion au moyen de campagnes d'information.

1.5. Le CESE se félicite vivement que l'on renforce la protection des passagers handicapés et à mobilité réduite, et recommande à la Commission d'étendre cette protection renforcée aux passagers voyageant avec des enfants, car il est évident qu'ils rencontrent souvent des difficultés lors de leurs déplacements.

1.6. Le CESE se réjouit que la réglementation à l'examen renforce le pacte vert en encourageant une mobilité durable, et il recommande que soit aussi reconnue l'importance d'assurer aux travailleurs du secteur une formation et des conditions de travail satisfaisantes.

1.7. Le CESE insiste sur le fait que la réglementation doit être réellement efficace et respectée, moyennant un contrôle des rapports que les transporteurs sont tenus de présenter tous les deux ans et l'application de sanctions en cas de non-respect des règles.

2. Synthèse du document de la Commission

2.1. La Commission a adopté une série de propositions sous la forme d'un train de mesures pour une mobilité durable, avec pour objectif d'améliorer l'expérience des passagers en renforçant leurs droits. Il a été tenu compte, pour élaborer ces règles, des récentes expériences que nous avons vécues avec la crise de la COVID-19 et la faillite de plusieurs opérateurs, qui ont mis en évidence la nécessité de faire mieux respecter les droits des passagers, le but étant d'encourager l'utilisation des moyens de transport collectifs plutôt qu'individuels afin de contribuer au pacte vert.

2.2. La proposition de la Commission comporte trois volets. Le premier consiste à réviser et améliorer les droits des passagers en ce qui concerne le contrôle de l'application de leurs droits dans l'Union [COM(2023) 753]. Le deuxième est une proposition de règlement européen relatif aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux. Enfin, le troisième consiste à réviser la directive relative aux voyages à forfait de 2015. Ce sont les deux premiers volets du train de mesures de la Commission qui font l'objet du présent avis.

2.3. Les déplacements multimodaux deviendront de plus en plus importants à l'avenir. La Commission estime que 91 millions de trajets multimodaux ont été effectués en 2019, et l'on s'attend à ce que ce nombre s'élève à 103,6 millions en 2030 et 150,9 millions en 2050.

3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite que les règles européennes régissant les droits des passagers soient révisées dans le cadre des transports aérien, ferroviaire, routier et par voie d'eau, car il estime que c'est par une approche globale que l'on progressera le mieux dans leur régulation, en encourageant l'utilisation des transports collectifs et en imprimant, par là même, une dynamique favorable au pacte vert.

3.2. Le CESE accueille très favorablement les principaux objectifs assignés à la révision du cadre réglementaire, à savoir le droit des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite à l'accessibilité et à une assistance; le droit à l'exécution du contrat de transport en cas d'interruption de celui-ci, pour autant que ce soit possible, et le droit à une indemnisation; et enfin le droit à un système rapide, simple et accessible de traitement des réclamations.

3.3. Le CESE considère que la proposition à l'examen est conforme à l'engagement pris par la Commission, dans le cadre de la stratégie de mobilité durable et intelligente, de veiller à ce que les droits des passagers de l'Union soient correctement mis en œuvre, qu'ils soient clairs pour les parties concernées et qu'ils prévoient une assistance et un remboursement en cas d'incident, dans une perspective multimodale, et surtout l'application de sanctions appropriées dès lors que le non-respect des règles porte atteinte à ces mêmes droits et à la concurrence.

3.4. Néanmoins, le CESE juge que la proposition de la Commission pêche par manque d'ambition en ce sens qu'elle vise à réformer les défaillances constatées dans différentes études et par des organismes de l'Union en ce qui concerne l'application et le respect des droits existants des voyageurs, mais sans établir à leur intention de nouveaux droits à proprement parler, son objectif premier consistant à trouver l'équilibre qui fait jusqu'à présent défaut entre la protection des passagers et les obligations des transporteurs et des gestionnaires d'infrastructures. La proposition ne fait pas non plus mention du rôle essentiel joué par les travailleurs du secteur, auxquels il conviendrait d'assurer une formation et des conditions de travail satisfaisantes.

3.5. Le CESE se dit préoccupé par la grande méconnaissance, de la part des citoyens, des droits qui sont les leurs et des entraves à leur exercice. En 2019, une enquête spéciale de l'Eurobaromètre a conclu que moins de la moitié des citoyens européens savent que des droits existent pour les passagers. Seul un tiers d'entre eux connaissent les droits dont ils jouissent quand ils voyagent. Il s'agit là d'un problème persistant qui éloigne les citoyens de l'ambition qu'a l'Union de construire une économie au service des personnes. Le CESE estime que la proposition de la Commission devrait contribuer à améliorer la situation des usagers au sein de l'Union européenne.

3.6. Dans son avis sur «Le fonctionnement et l'application des droits acquis des usagers des transports aériens», le CESE recommandait déjà de mieux informer les passagers de leurs droits et d'établir des mécanismes rapides et efficaces pour procéder aux remboursements en cas de retard ou d'annulation. Pourtant, les problèmes observés ont perduré et ont été aggravés par les différentes crises qu'a subies le secteur aérien.

3.7. Le CESE juge impératif que la proposition législative à l'examen soit mise en œuvre de manière harmonisée et cohérente par rapport à la révision de la directive (UE) 2015/2302 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, dans la mesure où, bien que les services en question soient de natures différentes sur le plan juridique, il est difficile pour les consommateurs de les distinguer au moment où ils y souscrivent. Le CESE préconise, dans le cadre des deux propositions à l'examen, une harmonisation de la protection des consommateurs, l'objectif général étant d'éviter un traitement différencié qui serait préjudiciable à la concurrence entre les différents opérateurs du marché.

3.8. L'application de la législation en matière de protection des consommateurs est un problème que les différents outils mis à leur disposition n'ont pas permis de résoudre. Dans la pratique, il est très difficile d'engager des actions collectives en justice. La judiciarisation des conflits dans un secteur de cette taille entraîne des problèmes, des surcoûts et un manque d'efficacité pour toutes les parties concernées. Le CESE a la conviction qu'il faut mettre en avant des mécanismes publics rapides et efficaces pour garantir le respect des dispositions souscrites par le consommateur pour obtenir un service de transport quelles que soient les modalités dont il dispose à cet effet (directement auprès du prestataire, via un intermédiaire physique ou numérique, ou dans un cadre multimodal), de manière à garantir l'égalité entre tous les opérateurs du marché. Par conséquent, le CESE recommande que les titres de transport indiquent: 1) où déposer une réclamation auprès de l'opérateur de services de voyage; et 2) à quel système de règlement extrajudiciaire des litiges le consommateur peut recourir en l'absence de réponse satisfaisante.

3.9. Le CESE réclame des efforts supplémentaires pour assurer l'efficacité des mécanismes de règlement des litiges transfrontaliers, sachant qu'une part importante de voyages et des contrats afférents sont souscrits auprès d'opérateurs du marché établis dans un pays autre que celui de l'usager contractant. À cet égard, le CESE rappelle l'existence du réseau Travel-Net, qui œuvre à faciliter le règlement des litiges transfrontières, et recommande à la Commission de tenir compte de ses observations dans la proposition législative à l'examen.

3.10. Dans cette optique, le CESE rappelle que le niveau de protection accordé aux passagers a considérablement augmenté en conséquence de l'harmonisation de leurs droits au niveau de l'Union, qui vise à garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs intervenant dans la fourniture des services de transport. Le CESE s'accorde avec la Commission à considérer qu'une meilleure protection des passagers est de nature à encourager l'utilisation des transports publics, ce qui non seulement contribuera de manière décisive au pacte vert, mais favorisera en plus une concurrence équitable et effective entre les différents acteurs (transporteurs, gestionnaires d'infrastructures, intermédiaires), laquelle facilitera à son tour le développement d'une industrie forte et créatrice d'emplois autour du transport de passagers.

3.11. En dépit de ce renforcement de la protection mentionné plus haut, les faillites de compagnies aériennes et d'opérateurs, mais aussi et surtout les conséquences de la pandémie de COVID-19, ont mis en évidence le caractère inégal des obligations qui s'imposent aux différents acteurs intervenant dans un voyage en matière de souscription d'une assurance contre l'insolvabilité ou de fonds de garantie. Même si la Commission propose d'examiner cette question dans de futurs actes législatifs, le CESE estime qu'il est nécessaire de mettre en place des régimes d'insolvabilité solides, applicables à tous les agents et opérateurs qui interviennent dans le voyage quelle que soit leur taille (PME et grandes entreprises), de telle sorte que les mêmes règles s'appliquent à des risques de même nature.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE juge opportune la proposition de la Commission d'encadrer par des règles claires le droit à un remboursement pécuniaire lorsque les billets ont été réservés via un intermédiaire. La possibilité donnée au transporteur de pouvoir décider, avec l'accord de l'intermédiaire, auquel de ces deux acteurs la réclamation du consommateur doit être adressée apparaît appropriée dans la mesure où elle permet à ce dernier de connaître, dès le moment de la réservation, l'interlocuteur auprès duquel il devra réclamer une indemnisation ou un remboursement en cas de problème. Néanmoins, le CESE estime que la réglementation spécifiquement applicable aux intermédiaires dans le cadre des voyages aériens devrait être étendue aux autres moyens de transport dans un souci d'harmonisation et d'égalité des différents modes de transport.

4.2. Le CESE est favorable aux règles proposées pour le remboursement par les intermédiaires telles qu'elles sont énoncées dans les dispositions à l'examen. Cette proposition apporte de la clarté en introduisant l'obligation d'informer le consommateur de façon claire et intelligible, au moment de la réservation et de la confirmation des conditions de remboursement, et en garantissant que le remboursement soit gratuit et intervienne dans un délai de 14 jours.

4.3. Afin de garantir l'efficacité du mécanisme de remboursement, le CESE juge indispensable que le transfert des informations concernant le consommateur s'effectue correctement entre les intermédiaires et les compagnies aériennes, dans le respect de bonnes conditions de concurrence. Par conséquent, le CESE approuve les règles prévues pour encadrer cet aspect, en particulier les garanties concernant la durée maximale de conservation des données et les restrictions apportées à leurs finalités en vue d'assurer la conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD).

4.4. Dans ses différents travaux, la Commission a mis en évidence à plusieurs reprises le faible niveau de respect des droits des passagers tous modes de transport confondus. L'une des raisons en est la méconnaissance, de la part des usagers, de l'existence même de ces droits. Le CESE se félicite que soit mise en place une procédure normalisée de remboursement et d'indemnisation pour tous les modes de transport. L'adoption de ce dispositif réduira les coûts pour les entreprises et facilitera la prise de connaissance de ces éléments par l'ensemble des consommateurs. En outre, les organismes nationaux chargés de l'application devront veiller à ce que le formulaire idoine soit toujours mis à la disposition des consommateurs, ce qui favorisera sa généralisation et contribuera — objectif premier de la réforme proposée — à améliorer le respect des règles. Il faut aussi exiger des transporteurs qu'ils fassent un usage transparent de l'argument de la force majeure dans le cadre des procédures de plainte. Si un cas de force majeure est invoqué pour expliquer le retard ou l'annulation d'un voyage, le transporteur devrait être tenu d'en apporter la preuve, par exemple les prévisions météorologiques du lieu où se trouvait le véhicule concerné à l'heure en question. L'argument de la force majeure ne doit pas être utilisé de façon arbitraire pour invalider les réclamations.

4.5. Dans la même logique, le CESE juge opportune l'approche «fondée sur les risques» qui a été retenue dans les règles proposées. À ce titre, les organismes nationaux chargés de l'application devront élaborer, sur la base des plaintes transmises par les consommateurs et de leurs propres activités de suivi, des programmes de suivi pour vérifier que les transporteurs, les gestionnaires d'infrastructures et les intermédiaires respectent les obligations découlant du règlement. Ce système a vocation à assurer la transparence et à améliorer l'efficacité des mécanismes de protection prévus par la législation.

4.6. C'est aux organismes nationaux chargés de l'application, dont il conviendrait d'harmoniser les missions dans tous les États membres, que doit revenir la charge de contrôler le respect, par les différents opérateurs, des dispositions prévues par le règlement. Pour autant, la Commission ne doit pas négliger de jouer un rôle actif, en particulier pour ce qui concerne les pratiques ayant des effets dans plusieurs États membres de l'Union. Le CESE considère qu'il faut accroître la marge de manœuvre de la Commission en matière d'enquêtes et de sanctions en cas de présomption de pratiques contraires au règlement. Le texte à l'examen prévoit la possibilité de demander des informations, mais ne précise pas les voies possibles pour engager une action. Qui plus est, cet aspect n'est abordé que dans les seuls cas du transport routier, ferroviaire et maritime. L'exclusion du transport aérien n'est pas suffisamment justifiée, et il convient dès lors d'éviter un traitement différencié des différents modes de transport.

4.7. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission relative aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux. La possibilité d'effectuer des voyages multimodaux va dans le sens d'une promotion des transports collectifs en lieu et place de la voiture individuelle. Une mobilité multimodale efficace est un élément fondamental pour rendre les transports plus durables et elle contribue au pacte vert pour l'Europe.

4.8. Le CESE signale qu'à l'heure actuelle, les voyageurs qui souhaiteraient opter pour un déplacement multimodal de longue distance se heurtent à un problème majeur qui est celui du manque de protection adéquate, notamment en cas d'interruption du voyage. Pour le CESE, il ne fait aucun doute qu'en améliorant les conditions de ces trajets à cet égard et en les alignant sur celles des autres formes de voyage, on rendra ce choix plus attrayant pour les voyageurs. Le CESE souligne que le dispositif proposé améliore considérablement la protection des personnes à mobilité réduite en leur accordant spécifiquement le droit à une assistance, tant durant le transport qu'au niveau des points de correspondance multimodale.

4.9. Le CESE approuve la structure du règlement proposé, qui facilite une harmonisation des règles relatives à la protection des usagers des transports indépendamment du mode de transport utilisé. Cette démarche évite des inégalités de traitement et favorise la concurrence et la complémentarité entre les différents modes de transport.

4.10. Pour louable qu'en soit l'initiative, le CESE juge néanmoins que la proposition de règlement n'offre aux voyageurs qu'une protection limitée. Il conviendrait d'y apporter des améliorations en ce qui concerne les contrats uniques de transport multimodal. De même, le CESE estime qu'il serait nécessaire de définir plus clairement les obligations de prise en charge et d'assistance afin d'éviter qu'elles ne soient aisément contournées par les acteurs qui sont tenus de s'y conformer en toute circonstance. Faute de mieux préciser les conditions de l'assistance, on s'expose au risque d'en laisser entièrement la responsabilité au transporteur, qui, dans la pratique, pourrait s'abstenir de fournir l'assistance requise, occasionnant pour le voyageur un préjudice qu'il est très difficile de réparer. Dans le même ordre d'idées, le CESE juge fâcheux qu'il n'ait pas été prévu d'indemnisation pour les billets entièrement intégrés.

4.11. Le CESE considère qu'il est indispensable de mettre concrètement en place un espace européen des données sur la mobilité, ce qui permettra de surmonter les obstacles posés par la dispersion des données entre de multiples entreprises, opérateurs et gestionnaires. Cette dispersion fait qu'il est difficile de mettre à la disposition des usagers des informations en temps réel. Il s'agit là d'un obstacle majeur qui empêche de profiter des avantages offerts par le passage au numérique dans les transports et la mise en place de conditions de concurrence appropriées pour la fourniture de services numériques de mobilité et de transport dans l'Union, autant de démarches qui permettent d'accroître la qualité des services, la multimodalité, la sécurité routière et la durabilité tout en ouvrant aux acteurs du marché de nouveaux débouchés commerciaux et des perspectives d'innovation, avec à la clé la possibilité de rendre les transports plus efficaces et plus rentables.

4.12. De la même manière, même si cette question ne fait pas l'objet du présent avis, le CESE estime nécessaire d'adresser une mise en garde contre le grave problème de distorsion de la concurrence que constitue l'absence de réglementation spécifique sur les valises de cabine et leur inclusion dans le prix du billet. Le CESE rappelle que, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-487/12 ⁽¹⁾, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que les bagages à main ne devaient pas donner lieu à un supplément de prix; il juge dès lors nécessaire de définir à l'avance les modalités propres à ces bagages ainsi que les exigences relatives à leur poids et leurs dimensions. Conformément aux demandes formulées dans des avis antérieurs, il y aurait lieu d'intégrer dans la législation relative à la protection des consommateurs la jurisprudence de la Cour en la matière.

Bruxelles, le 20 mars 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 18 septembre 2014 dans l'affaire C-487/12, Vueling Airlines SA contre Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, ECLI:EU:C:2014:2232.